

經濟政策學

主 編 · 陈福生

副主编 · 陈 静

jingji
zhengce
xue

中国和平出版社

经济政策学

陈福生 主 编

陈 静 副主编

中国和平出版社

一九九〇年

学 政 策 学

经 济 政 策 学

陈福生 主 编

陈 静 副主编

中国和平出版社出版

中央财金学院印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 10.25印张 252千字

1990年7月第1版 1990年7月第1次印刷

印数00,001—2,000册

ISBN7-80037-408-3/G·237 定价5.40元

经济政策学

执笔人

(以姓氏笔划为序)

王金立	吴振清	李新嘉	陈 静
陈荣荣	陈福生	周 元	杨良初
赵燕玲	夏鼎钧	常 青	潘淑芬

前 言

说到“党的方针政策”，这是大家非常熟悉的，是人人皆知的。可是在党的方针政策中有一类“经济政策”，却不是大多数人都熟悉的。尽管近十年以来，人们对经济政策这一概念听得比过去多了，但是还不能说人人皆知。至于经济政策本身的科学问题，更是大多数人所未曾注意的。因为对大多数人来说（包括一些政府工作人员在内），他们只是经济政策的执行者或传导者，而不是制订者，对于由上级下达的经济政策，越来越习惯于只对经济政策的内容作价值判断，而不从深层去思考那些政策是怎么制订出来的，在制订和实施过程中有哪些科学问题。这种深层的思考是一门经济科学——经济政策学的任务。

在我国，经济政策学还未曾诞生。这几年来仅仅从报刊上看到有识之士在呼吁建立我们自己的经济政策学。但是还未见到这方面的著作。摆在读者面前的这本书，还只是一个初步尝试，如果它能起到引玉作用，那就是对本书作者们的极大安慰了。

在国外，经济政策学已经不年轻了。14世纪以来的重商主义者和重农主义者的著作，乃至威廉·配第和亚当·斯密的著作，都带有明显的经济政策研究的性质。过去，我们都说它们是经济理论著作，现在，我感到说它们是经济政策著作，可能更贴切一些。他们只是在对当时的经济运行提出种种政策主张的同时，发现并论述了许多经济理论问题。这样说，并不是要把古典派的经济学著作与现代派的经济政策学混同起来。它们是有区别的。古典派的著作只是政策建议或政策选择，没有涉及经济政策的方法论问题，没有论及经济政策的制订、实施、检验等的理论和方法问题。现代经济政策学，即研究经济政策方法论问题的学科，是在19世纪后半叶出现

的。属于德国历史学派的奥地利学者E·菲力普维奇的《经济政策》一书，是经济政策学方面有影响的著作，它第一次对经济政策进行了分类研究，分为组织政策、生产政策、所得政策三部分。随后，日本学者在这方面取得了巨大成就。二次大战后日本经济的飞速发展，既借助于经济学界对经济政策的科学研究成果，又得助于政府对经济政策的正确选择。

经济政策对经济发展的深刻影响，已经使越来越多的人认识到研究经济政策的科学问题，是经济管理，尤其是宏观经济管理的首要问题。宏观经济政策正确，社会经济就会长期稳定持续发展，人民就会得到实惠，就会民富国强。经济政策失误，社会经济就会出现许多病症，甚者导致民穷国弱。我国人民积四十年之经验，深知经济政策的重要性。研究经济政策的科学问题已经成为许多经济学家和政府工作人员最关心的问题。在高等经济院校里，在成人教育中，在经济管理干部岗位培训时，进行经济政策学的教学，增加学生和干部制订、执行、评估经济政策的方法论知识，为培养新一代的会用科学方法制订经济政策的经济管理部的领导干部和工作人员，克服那种只会拍脑袋、拍胸脯的愚昧状态，是全国人民的心愿，也是我们编著这本《经济政策学》的宗旨。

为了提高本书的科学性和实用性，特邀了一些高等院校和科研单位的专家学者参加编写工作。他们是国务院经济社会技术发展研究中心的常青，财政部财政科学研究所的杨良初，国家科委科学技术发展研究中心的周元，中国金融学院的夏鼎钧，湘潭大学消费经济研究所的李新嘉，北京经济学院的王金立、陈荣荣、吴振清、赵燕玲、潘淑芬等同志。

本书的编写虽然主要靠各位作者的艰苦努力，但是也借助了我国经济学界近几年经济政策学的研究成果。在这里，我不仅感谢十位作者的鼎力相助，更感谢许多为本书作者提供了科研成果的朋友们，没有他们的研究成果就不会有这本《经济政策学》。我真想

说，这本《经济政策学》就是他们的论文集，应当首先献给他们。

本书在北京经济学院试用2年中受到广大学生的欢迎，学生们表现了很大的学习兴趣。也受到同行专家的重视。它作为北京经济学院经济理论课结构、内容、教法改革的系列教材，与《经济学原理》《我国经济建设的方针政策》等共同获得了1989年度北京市级优秀教学成果奖。但是本书定然还存有缺点，欢迎大家批评指正。

陈福生

1990年1月于北京经济学院

目 录

第一章 经济政策与经济政策学	(1)
第一节 经济政策概述	(1)
一、经济政策的一般概念	(1)
二、经济政策的种类	(3)
三、经济政策的特点	(6)
第二节 经济政策的功能	(10)
一、对宏观经济的调节和控制功能	(10)
二、对微观经济活动的激励和约束功能	(12)
第三节 经济政策学的任务和对象	(16)
一、经济政策学的产生和发展	(16)
二、经济政策学的任务	(18)
三、经济政策学的对象	(19)
第二章 经济政策的制订	(22)
第一节 制订经济政策的依据	(22)
一、理论依据	(22)
二、国情依据	(24)
三、以辩证法为指导	(27)
四、以历史经验和国际经验为借鉴	(29)
第二节 经济政策目标	(32)
一、确定经济政策目标的意义	(32)
二、经济政策目标体系	(33)
三、经济政策目标之间的关系	(36)
四、经济政策目标的特性	(38)

五、经济政策目标的确定方法	(40)
第三节 制订经济政策措施的过程	(43)
一、经济政策手段体系	(43)
二、制订经济政策措施的方法	(46)
三、论证经济政策措施方案, 作出政策决定	(51)
四、制订经济政策应当利用外脑	(54)
第三章 经济政策的执行、检验和评估	(56)
第一节 经济政策的执行	(56)
一、组织实施经济政策	(56)
二、监督检查经济政策的执行情况	(58)
第二节 检验和评估经济政策的标准	(60)
一、有利于社会生产力的发展	(61)
二、有利于经济发展战略目标的实现	(62)
第四章 经济发展政策	(65)
第一节 经济发展政策概述	(65)
一、经济增长与经济发展	(65)
二、经济发展的内容和经济发展政策目标	(66)
三、经济发展的尺度	(67)
四、经济发展政策的类型	(70)
第二节 跃进的经济发展政策	(71)
一、跃进的经济发展政策的内容和特征	(71)
二、实施跃进的经济发展政策的原因	(72)
三、实施跃进的经济发展政策的后果	(73)
第三节 和谐的经济发展政策	(74)
一、和谐发展的概念及特征	(74)
二、和谐的经济发展政策的内容	(76)
第四节 经济发展的途径	(83)
一、闭关锁国政策	(83)

二、经济国际化政策	(85)
第五章 产业政策	(89)
第一节 产业政策概况	(89)
一、产业政策概念形成的背景	(89)
二、产业政策的目标和功能	(91)
三、现代产业政策的主要类型之比较	(93)
第二节 产业政策体系	(95)
一、产业结构政策	(95)
二、产业组织政策	(106)
三、产业配套政策	(109)
第三节 产业政策的制订与实施	(114)
一、制订产业政策的原则	(114)
二、影响产业政策的因素分析	(117)
三、产业政策的实施	(121)
第四节 我国的产业政策	(124)
一、我国产业政策的演变	(124)
二、我国当前的产业结构和产业组织的分析	(128)
三、我国产业政策的主要内容及其实施	(136)
第六章 投资政策	(144)
第一节 投资政策的概念 目标 种类	(144)
第二节 投资总量政策分析	(145)
一、投资总量的制约因素	(145)
二、在建投资总量与年度投资量	(148)
三、我国投资总量政策的回顾	(149)
第三节 投资结构政策分析	(152)
一、投资结构对社会供给结构和需求结构平衡的影响	(152)
二、投资结构政策发生调节作用的方式	(153)
三、投资存量结构与增量结构	(155)

四、投资结构政策与生产结构的发展规律	(156)
第四节 投资方式政策	(159)
一、不同的投资方式的意义及政策选择	(150)
二、投资方式政策与技术结构发展规律	(160)
三、调整现行投资方式政策	(161)
第五节 投资主体政策	(162)
一、投资主体结构政策	(162)
二、投资主体行为调控政策	(163)
三、地方、部门投资主体自我约束机制	(165)
四、企业投资主体自我约束机制	(167)
第七章 财政政策	(169)
第一节 财政政策概述	(160)
一、财政政策的概念	(169)
二、财政政策的种类	(170)
三、财政政策的作用	(171)
四、财政政策的目标	(174)
第二节 财政收入政策	(178)
一、税收政策	(179)
二、国债政策	(184)
第三节 财政支出政策	(192)
一、赤字政策	(193)
二、收支平衡政策	(197)
第八章 货币政策	(201)
第一节 货币政策的概念和目标	(201)
一、货币政策的概念和功能	(201)
二、货币政策的目标	(204)
三、货币政策的操作	(209)
第二节 货币政策种类与选择	(210)

一、权变的货币政策	(210)
二、规则的或均衡的货币政策	(212)
三、通货膨胀与反通货膨胀政策	(214)
四、选择货币政策的原则	(216)
第三节 货币政策手段	(218)
一、以行政管理为特点的货币政策手段	(218)
二、以经济杠杆为特点的货币政策手段	(222)
第九章 价格政策	(224)
第一节 价格政策概述	(224)
一、价格政策的概念	(224)
二、研究价格政策的意义	(226)
三、价格政策与影响价格变动的因素	(227)
四、价格政策的阶级性和阶段性	(229)
五、价格政策的地位和作用	(231)
第二节 价格政策的依据、目标和手段	(231)
一、价格政策的依据和目标	(232)
二、价格政策的手段	(234)
第三节 价格总水平政策	(235)
一、价格总水平运动的趋势和影响因素	(235)
二、我国价格总水平政策的历史回顾	(237)
三、改革时期的价格总水平政策	(239)
第四节 生产要素价格政策	(240)
一、劳动力价格、物质资源价格、资金价格间的关系	(241)
二、制订生产要素价格政策的原则	(242)
三、我国生产要素价格政策的简要回顾	(244)
第五节 物质资源价格政策	(246)
一、能源价格政策	(246)
二、交通运输价格政策	(247)

三、原材料价格政策	(248)
四、水和城市土地价格政策	(248)
五、机械、电子及加工工业产品价格政策	(249)
六、农产品价格政策	(249)
第十章 国民收入分配政策	(250)
第一节 国民收入分配政策的概念和种类	(250)
第二节 国民收入总量分配政策	(252)
一、扩张性国民收入总量分配政策	(253)
二、紧缩性国民收入总量分配政策	(254)
三、均衡性国民收入总量分配政策	(255)
第三节 国民收入分配结构政策	(256)
一、国家、企业、个人收入结构政策	(256)
二、积累基金与消费基金分配结构政策	(261)
第四节 企业的级差收益分配政策	(266)
一、由技术装备水平所产生的级差收入分配政策	(266)
二、由自然资源所产生的级差收入分配政策	(267)
三、其他非经济因素产生的级差收入分配政策	(267)
第五节 个人收入分配政策	(268)
一、个人劳动收入差别政策	(268)
二、非劳动收入分配政策	(269)
三、个人福利收入分配政策	(270)
第十一章 消费政策	(272)
第一节 消费政策的目标	(272)
一、消费政策的目标与出发点	(272)
二、消费政策合理化	(274)
第二节 消费政策的依据	(277)
一、消费政策与国情	(277)
二、社会公共消费基金与个人消费基金比例的合理化	(279)

三、在重视物质产品消费的同时也要重视精神产品的消费	(281)
四、消费品购买力的增长必须控制	(282)
五、消费品进口政策	(283)
第三节 国民收入消费率的优化	(284)
一、影响消费基金与积累基金比例关系的基本参数 ..	(284)
二、消费基金与积累率的数量依存关系	(286)
第十二章 科学和技术政策	(292)
第一节 科学和技术政策的内容和分类	(292)
一、科学和技术政策的概念和内容	(292)
二、科学和技术政策的分类	(294)
三、实施科学和技术政策的条件	(295)
第二节 科学和技术政策的原则和功能	(296)
一、科学和技术政策的制订原则	(296)
二、科学和技术政策的功能	(297)
第三节 科学政策	(299)
一、科学研究的地位	(299)
二、科学研究的对策	(300)
三、科学研究体制的选择	(302)
四、科学研究投资政策	(304)
第四节 技术政策	(305)
一、技术选择政策	(305)
二、高技术开发政策	(307)
三、技术引进政策	(308)
四、技术研究与开发的投资政策	(310)

第一章 经济政策与经济政策学

第一节 经济政策概述

一、经济政策的一般概念

经济政策是政府为了实现既定的经济目标而制订的在一定时期内组织、调节、控制经济活动的行为规范和准则

政府对经济活动进行组织、调节、控制是非常必要的。因为随着生产力的发展和分工的复杂化，随着商品经济的发展和市场的发育，微观经济主体行为越来越受自身利益的驱动，难以与宏观经济目标完全一致。自十一届三中全会以来，在经济体制改革的初始阶段，有少数同志曾认为市场能自发的最合理的实现资源的优化配置。这是一种误解。其实，在商品经济条件下并不存在能保证资源最合理配置的自动机制。只有政府全面干预经济活动，才能保证资源的最优配置和经济的合理进行。换句话说，就是市场机制并不是万能的，市场机制虽然有助于实现资源的最优配置，但市场机制有不能自行弥补的功能缺陷。第一会造成外在不经济效应，即私人或企业的经济活动会给他人和社会造成损害；第二会造成公共产品的生产和供给无法保障，特别是宏观经济领域，生产的市场调节使资源的最优配置只能通过无数次波动和震荡，以资源的浪费为代价来实现。因此，如果没有政府全面干预经济活动，就不能建立起良好的商品经济秩序。二次世界大战后，西方各国特别是日本的经济的迅速发展，从某种意义上说，是政府全面干预经济的结果。

这里所说的政府对经济的干预，也就是政府对经济活动的组

织、调节、控制活动。政府对经济活动的干预不应当是随意的，而应当是规范化的，有一定准则的。而且，微观经济活动也不应当是随意的，而应当有所遵循，即应当有规范化的准则。

政府和企业的经济行为规范和准则，可以分为两大类，一类是由国家和立法机关制订的，具有强烈阶级意识的，反映国家本质属性并带有稳定性、固定性、强制性特点的经济法规。另一类经济行为的规范和准则是由政府制订的，虽然它也具有一定的阶级意识但并不表现国家的本质属性，而是具有一定的灵活性和弹性，即随着经济发展而适当变化。这一类经济行为规范和准则就是经济政策。经济政策与经济法规的根本区别在于前者规定着必须做什么或必须怎么做，后者规定着什么事不许做。

利用经济政策来调节、控制和组织经济活动，是一种最灵活有效的方法。

经济政策的调节方式与直接指令性计划调节方式不同。指令性计划调节方式，指的是国家不仅在总体上和全局上对国民经济进行计划管理，而且对企业的产供销，人财物等具体的生产经营活动都管起来。企业根据国家指令性计划下达的具体的投入产出数量指标，被动地、盲目地服从。这种排斥市场机制的管理方法，使企业效率低下，丧失应有的活力。实践证明，这样管的结果，不仅使微观经济没有管住、管好，而且宏观比例也经常失调。

经济政策一般不直接规定微观主体必须生产什么、生产多少、怎样生产以及如何销售等具体的生产经营活动，而只规定微观经济主体活动的市场规则、市场环境、必须遵守的社会公共道德准则等。通过这些规则的变动，形成对企业有利或不利的条件，使企业从自身利益出发，被诱导到国家预期的计划目标上去。具体地说，经济政策的直接作用对象是财政收支、货币供应量、银行利率、税率等价值杠杆以及商品市场价格和生产要素价格。通过上述要素的变化，使企业了解到政府宏观经济管理的意图，决定扩大或缩小生产规

模，作出符合宏观管理目标的选择。显然，经济政策的这种调节方式最明显地体现出“计划调节市场，市场引导企业”模式的特征，同时也能保证微观活跃和宏观协调统一。

我们在观察和研究经济政策时，最初只是涉及到某项具体的经济政策，例如：产业政策、财政政策、货币政策、劳动工资政策、消费政策等等。这些单项的经济政策只具有调节经济活动某一部分或某一侧面的功能。这对于认识某项具体经济政策的内容、性质和作用范围等等是十分必要的。但仅做到这一点还是很不够的。因为整个经济活动是由无数经济因素及其变量相互作用，有机地互相联结的整体，国家不可能仅仅依靠某项具体的经济政策的单独作用实现预期的调节目标，而是必须通过经济政策的不同组合共同发挥作用。有时还需要政治、道德等支持和支援才能达到预期的效果。实践中经济政策常表现为一个庞大的经济政策系统群。系统论告诉我们，要自始至终地把我们的研究对象作为整体来看待，要从整体与部分、部分与部分的相互结合、相互依赖、相互制约的关系中揭示系统整体运动的特性和规模，以便取得最优化的整体效益。我们研究经济政策时要特别注意这一点。特别是当前全面改革时期，研究如何使经济政策在改革中相互配套、协调一致，共同发挥作用，取得令人满意的整体效益有着极为重要的意义。

二、经济政策的种类

研究经济政策的种类，对于深入了解经济政策如何发挥其管理国家经济活动的职能作用是极为有益的。

我们在研究和观察经济政策时，可以依据不同的标准，对经济政策进行分类。

经济政策是由政府及其遍布全国的各级经济管理机构制订的，按照制订经济政策的主体不同，经济政策可以分为中央经济政策、部门经济政策和地方（或区域）经济政策。